

La sostenibilidad en la política turística mexicana

Francisco Madrid*

Universidad Anáhuac México Norte e Instituto Politécnico Nacional (México)

Resumen: En este capítulo se realiza una revisión historiográfica de la evolución de la sustentabilidad en la política turística mexicana en los últimos años, realizándose, asimismo, una valoración sobre los resultados alcanzados en su ejecución. Derivado de este ejercicio se identifican tres fases por las que se ha atravesado: embrionaria (1970-1990), formativa (1990-2000) y de consolidación (2000-2015). Se concluye que aunque el discurso que acompaña a la política turística en años recientes, perfiló el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo turístico y, posteriormente, reconoció e incorporó a la sustentabilidad como un componente fundamental y una condición deseada, se está lejos de traducir dicho discurso en una práctica cotidiana por dos razones: la falta de instrumentos para su inducción y la ausencia de un consenso social con la propia política, lo que acaba limitando su alcance, en el mejor de los casos, a la duración de un sexenio.

Palabras Clave: Sostenibilidad turística; política turística; gobernanza turística; turismo mexicano; Agenda 21; Carta de Lanzarote.

Sustainability in the Mexican tourism policy

Abstract: In this chapter a historiographical review is performed about the evolution of sustainability in the Mexican tourism policy in the recent years; in the same way, the results achieved in its execution are assessed. Derived from this exercise three phases are identified: Embryonic (1970-1990), formative (1990-2000) and consolidation (2000-2015). It is concluded that although the speech that accompanies the tourism policy at this time, previewed the emergence of a new model of tourism development and, afterwards, recognized and incorporated the sustainability, both as a fundamental component and as a desired condition, it is still far from translating such speech into daily practice due two reasons: lack of instruments to induct it and absence of a social consensus with the policy in itself, which ends up limiting its reach, in the best case, to the duration of an administration –six years–.

Keywords: Tourism sustainability; tourism policy; tourism governance; Mexican tourism; Agenda 21; Chapter of Lanzarote.

1. Introducción

La vehemencia con la que la sustentabilidad¹ ha sido asumida como parte del discurso obligado de la política turística, con frecuencia y al menos en el caso mexicano, no ha traído aparejada una incorporación plena de sus principios en la operación cotidiana; en realidad, en virtud de los muy limitados instrumentos con que cuenta la política turística *per se*², con muy pocas excepciones, las prácticas sustentables relacionadas con el desempeño del turismo suceden ya sea porque las empresas atienden un marco jurídico y normativo restrictivo, particularmente en lo que se refiere a las disposiciones ambientales, o porque estas empresas encuentran ventajas competitivas en su aplicación, sea por la vía de la mejora de las estructuras de costes o como resultado de la identificación de demandas de su mercado.

* Doctor en turismo, Universidad Antonio de Nebrija. Director de la Facultad de Turismo de la Universidad Anáhuac México Norte. Con veinticinco años de trayectoria en la Administración Pública del Turismo mexicano centra sus intereses de investigación en política turística, gobernanza del turismo y desarrollo de productos turísticos. Ha sido editor de la publicación *Panorama de la Actividad Turística en México* en los últimos seis años. E-mail: francisco.madrid@anahuac.mx

En el presente trabajo se da cuenta de la evolución de la incorporación de la sustentabilidad en la política turística mexicana en los últimos cuarenta y cinco años, periodo que trasciende la adopción de la Carta de Lanzarote, pues como se explicará hay evidencias previas que reconocen la necesidad de modificar los modelos de desarrollo turístico. Además de situar y poner en perspectiva los momentos fundacionales e icónicos al respecto, se hace una lectura ente líneas de diversos documentos oficiales, intentando entender el *metadiscurso* que identificaría e incorporaría las nociones del concepto materia de análisis.

Aunque es evidente que esta es una aproximación inicial, se exponen algunas consideraciones, con carácter preliminar –claramente– tendientes a valorar la trascendencia de las iniciativas a la luz del momento en que se producen, así como de los resultados alcanzados.

Sin ser una sorpresa, llama la atención que ante la presumible falta de apropiación social de las iniciativas, estas tienen, más bien, una vida corta que en términos generales se limita a un periodo gubernamental de seis años. De igual forma, es notable que hay una mayor presencia de la dimensión ambiental en la formulación de las iniciativas, lo que en nuestra opinión es asimilable a lo que sucede en otras latitudes.

2. Materiales y métodos

Para la elaboración de este capítulo se utiliza una aproximación historiográfica en la que se revisan documentos oficiales producidos desde diferentes agencias gubernamentales vinculadas con el turismo, en los últimos cuarenta y cinco años, particularmente los documentos de planificación y programación de la actividad turística y los Informes de Labores de la Secretaría de Turismo; asimismo, este trabajo se ve complementado con la consulta a la literatura sobre el tema objeto de estudio, misma que fue identificada a través del uso de bases de datos (*Web of Science* de *Thomson Reuters*, *EBSCOhost*, *Emerald*, *Proquest*, *Google Scholar* y *Open Access*), y que permite contar con elementos adicionales para la valoración del resultado de la implementación de la política.

Es conveniente subrayar que en las valoraciones antes mencionadas se realizaron búsquedas de evidencias de los resultados alcanzados a partir de la definición las políticas públicas, trabajo que es complementado con una visión resultado de nuestra experiencia personal a lo largo de veintitrés años trabajando en la Secretaría de Turismo del Gobierno mexicano, en particular en lo que se refiere a nuestro paso como responsable de cuatro subsecretarías de la dependencia, en el periodo 2000-2008, y de un seguimiento del día a día de la política turística mexicana en los últimos 35 años.

3. Desarrollo

Si bien la *Carta de Lanzarote* de 1995 puede considerarse como el momento fundacional del turismo sostenible, es evidente que diversos eventos previos a su publicación ya perfilaban importantes mensajes de atención para los responsables de la definición de las políticas turísticas, en cuanto a la necesidad de adoptar un nuevo modelo de desarrollo turístico (e.g. los trabajos del Club de Roma –1972–, la Conferencia de Estocolmo –1972–, la Estrategia Mundial para la Conservación –1980–, el Informe Bruntland –1987– y, muy destacadamente, la icónica Cumbre de la Tierra de Río en 1992); estas referencias alertaban sobre los riesgos del eventual agotamiento de los recursos naturales, de lo que se podía desprender el reconocimiento de que el turismo es uno de los sectores con una mayor cercanía al aprovechamiento de tales recursos, así como también permitían identificar la significativa incidencia del proceso de degradación del medio natural en la vida de los habitantes de los espacios turísticos.

Haciendo eco a lo anterior, la política turística mexicana ha prestado una creciente atención a este discurso sobre la sostenibilidad, que como se mostrará en este trabajo puede ser agrupada en tres fases o periodos en cada uno de los cuales es posible reconocer características propias. Las fases identificadas son las siguientes:

- a) Fase embrionaria (1970-1990).
- b) Fase formativa (1990-2000).
- c) Fase de consolidación (2000-2015).

A continuación se describen los aspectos característicos de cada una de estas tres fases, además de que se hace una valoración de los resultados alcanzados en ellas.

1. Fase Embrionaria. 1970-1990

Aunque la política turística mexicana tiene una larga historia, ya que sus primeras manifestaciones datan de 1929³, el inicio de la década de los setenta marcó un momento fundacional de las instituciones encargadas del diseño y la puesta en operación de la propia política turística, como resultado de una transformación en el papel que desempeñaba el turismo en la vida nacional.

Como en su momento lo vivieran otros países –marcadamente España, que encontró la misma salida–, la debilidad de la Balanza de Pagos del país llevó al banco central a buscar alternativas para la obtención de divisas, encontrándose en el turismo la solución y el propio Banco de México, en dicha lógica, impulsó el desarrollo de los Centros Integralmente Planeados (CIP) que respondían al concepto de polos de desarrollo y cuyo ejemplo más acabado es, todavía, el *buque insignia* del turismo mexicano: Cancún.

Al mismo tiempo, y como consecuencia de una apertura del país al mundo –conviene recordar que los Juegos Olímpicos de 1968 y el Campeonato Mundial de fútbol de 1970, tuvieron como sede a México–, así como por la creciente intervención gubernamental en la regulación del fenómeno, el turismo ganó espacios en la agenda pública lo que se manifiesta con claridad con la promulgación de una nueva Ley de Fomento Turístico –1974–; la creación en el mismo año del Fondo Nacional de Fomento al Turismo –Fonatur– encargado, entre otras tareas, del impulso a los CIP; y la transformación del Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo⁴.

En esta etapa, no existe una claridad conceptual con relación al concepto de sostenibilidad; sin embargo, es posible identificar elementos que sugieren una preocupación por el medio ambiente natural. Esta posición puede ser advertida tanto en aspectos concretos del desarrollo de la etapa inicial de Cancún como un Centro Integralmente Planeado⁵ impulsado por una acción deliberada de política pública, como en el terreno discursivo en algunas expresiones de los responsables de la política turística.

Con relación al primero de los dos puntos anteriormente señalados se puede anotar que la propia naturaleza de concepción inherente al carácter de *Integralmente Planeado*, suponía la definición, no solo de un plan maestro del componente turístico –con lotes hoteleros, comerciales y otros equipamientos turísticos–, sino también al centro poblacional de apoyo con todos los componentes del funcionamiento de un poblado –vialidades, parques, escuelas, centros de salud, etc.–, recordando que los habitantes originales de Cancún eran un puñado de pescadores; no es una consideración menor señalar que en el polígono del proyecto original que comprendía 12.700 hectáreas, el ochenta por ciento estaba consagrado a un sistema lagunar protegido en el que no podría haber construcciones (Fondo Nacional de Fomento al Turismo, 2010). En este mismo orden de ideas, es relevante recordar que en sus inicios además de definirse límites a la densidad hotelera por lote, se restringió la altura de la construcción de los hoteles a un máximo de entre seis y siete pisos, que arbitrariamente después sería modificado por autoridades municipales y empresarios voraces⁶.

Ciertamente, en los esbozos de la planificación de Cancún no aparecía el componente ambiental, en el documento fundacional del proyecto⁷ se identifican premisas económicas que se verían favorecidas como resultado de la ejecución del proyecto y que bien pueden inscribirse en las otras dimensiones de la sostenibilidad –social y económica–, tales como el multiplicador del gasto, empleo generado, impacto regional e ingresos por sueldos (Infratur, 1971).

Por lo que hace al segundo aspecto –el tema discursivo– se pueden destacar diversos pronunciamientos de autoridades turísticas de la época, como por ejemplo los expuestos en el Informe de Labores de la Secretaría de Turismo 1970-1976 que incluían la temprana propuesta de agregar la facultad explícita del Congreso para legislar en materia turística en el marco constitucional⁸ con el innovador ángulo de impulsar leyes para «la creación, conservación, desarrollo, protección, aprovechamiento y fomento de los recursos turísticos de la Nación» (Secretaría de Turismo, 1976: VIII,12); la consideración del turismo como un factor de beneficio para las comunidades ya que propiciaba una «... mejor distribución de la renta nacional...» (Secretaría de Turismo, 1976: XVII,1); la incorporación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en un grupo de trabajo intersecretarial para la elaboración del inventario de recursos turísticos naturales y culturales «... dada la importancia de mantener el equilibrio ecológico de los recursos turísticos [...] y para adoptar, respecto a ese patrimonio excepcional, una filosofía que convoca a su respeto, a su cuidado y a su preservación» (Secretaría de Turismo, 1976: XVII,10-11).

De igual forma, en el mismo documento se plantearía una formulación con significativos puntos de contacto con las dimensiones de la sostenibilidad que hoy se conocen a partir de una definición sobre la conveniencia del cuidado del patrimonio histórico y cultural del país, que incluía tres aspectos: «1. Respeto a la dignidad humana de la comunidad que habita el área receptora de turismo 2. Conservación del patrimonio histórico y cultural 3. Cuidado de las condiciones ecológicas» (Secretaría de Turismo, 1976: XVII,4-5).

Un poco más adelante, en la evaluación que hizo el Gobierno mexicano de la política turística del sexenio 1976-1982 (Secretaría de Turismo, 1982), es posible identificar algunas referencias en el mismo sentido, aunque, quizás, un tanto más limitadas destacando la referencia explícita al cuidado de aspectos ecológicos en la planeación de uno de los CIP: «Otros proyectos han sido la planeación integral de Puerto Escondido, en Baja California Sur, en donde se introducen criterios ecológicos y el uso de energía solar y de otras energías libres alrededor del turismo náutico» (Secretaría de Turismo, 1982: 13) y el reconocimiento de la capacidad del turismo para distribuir el ingreso en las diferentes capas sociales (Secretaría de Turismo, 1982: 52).

Más allá de los dos aspectos repasados, parece necesario señalar que a diferencia de las adelantadas consideraciones señaladas para los periodos 1970-1976 y 1976-1982, y a pesar de que la Administración de la Secretaría de Turismo en el periodo 1982-1988, presumiblemente, tenía una mayor solvencia técnica, la política turística contenida en el Programa Nacional de Turismo 1984-1988 (Secretaría de Turismo, 1984) es más bien omisa en la identificación de riesgos ambientales en la parte del diagnóstico y, en consecuencia, no hay acciones al respecto en la formulación estratégica. En todo caso, vale la pena apuntar que en ese periodo gubernamental, que en contraste con lo antes señalado, el Plan Nacional de Desarrollo incluye, por vez primera, un capítulo sobre ecología; de igual forma se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que contaba con una Subsecretaría de Ecología; esta dependencia formuló un Programa Nacional de Ecología como un primer esfuerzo de diagnóstico ambiental del país, proponiendo medidas correctivas y preventivas; es relevante mencionar, también, que en 1983 se promulga la Ley Federal de Protección al Ambiente (Profepa, 2015).

Valoración

Son por demás interesantes las expresiones aisladas en el ámbito discursivo que, sobre todo, en el terreno de las preocupaciones ecológicas se fueron labrando en el periodo de análisis y que confirman una clara intuición del futuro que estaba por venir, reconociendo que estas no fueron suficientes para delinear respuestas concretas en la formulación de las políticas públicas acordes con los desafíos identificados.

Por el otro lado, el extraordinario crecimiento de Cancún puede ser revisado en una perspectiva crítica y producto de ese proceso, es posible identificar aspectos positivos y negativos. Solo por mencionar algunos ejemplos de ello, se menciona que Córdoba y Ordóñez y García de Fuentes (2003) destacan, al caracterizar el desarrollo de centros urbanos con alto contenido turístico en el Caribe mexicano, tres elementos: «su carácter expansivo, de gran consumo de espacio; la privatización, que genera un acceso restringido a los atractivos tanto naturales como culturales; y la gran segregación social y funcional que aísla [sic] los espacios turísticos de su entorno» (Córdoba y Ordóñez y García de Fuentes, 2003: 122); de igual forma, Vargas, Castillo y Viesca (2013) concluyen que hay evidencias de graves daños ambientales en el entorno de Cancún, especialmente en lo que se refiere a la contaminación de los mantos freáticos, manejo inadecuado de la basura, erosión de las playas; de igual manera aseguran que hay afectaciones en lo social. Más o menos en la misma línea con cuestionamientos a la sustentabilidad del destino ya sea en lo ambiental o en lo social, se encuentran otros trabajos como los de García de Fuentes (1979), Hiernaux (1999), Arnaiz y Dachary (1994, 2008), Wiese (2000), Torres (2002), Torres y Momsem (2005) y García (2009).

Consideramos que hace falta una atención mayor por parte del trabajo académico por reconocer los aportes en el terreno de lo social, en los que destacaríamos que Quintana Roo, la entidad federativa en la que se encuentra enclavado Cancún, a principio de la década de los setenta del siglo pasado, compartía los desafíos de marginación y pobreza, comunes al sur del país; para hoy, y reconociendo que México sigue siendo un país con grandes inequidades, es de destacar que de acuerdo con la información del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2015), en su más reciente medición de la pobreza señala que la proporción de población en esta condición en Quintana Roo es del 35.9%, que compara favorablemente con la media del país (46.2%) y con los datos de Guerrero (65.2%), Oaxaca (66.8%) y Chiapas (76.2%).

Coincidimos pues, con Sosa y Jiménez (2012) quienes establecen que «La política turística ha sido exitosa al haber desarrollado uno de sus destinos CIP, Cancún, con una posición privilegiada en el contexto nacional y regional del Caribe. No obstante, los costos ambientales y sociales son relevantes», o como señala Espinosa-Coria (2013) «En suma, a 42 años del nacimiento de Cancún, la valoración que aquí se hace del ideal y objetivos que procuraron alcanzar los promotores de este polo turístico resulta en una imagen en la que se mezclan innegables logros y evidentes dificultades que contravienen los propósitos iniciales del proyecto».

2. Fase formativa (1990-2000).

En este periodo, es posible identificar, luego de recurrentes crisis económicas, un giro en la gestión pública del país en el que se abandona un esquema estatista de alta intervención en la economía, hacia un modelo de neoliberalismo que privilegia equilibrios macroeconómicos. En línea con lo anterior y con la emblemática firma e inicio de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el país participa de una apertura comercial y de esquemas que, adicionalmente, impulsarían procesos desregulatorios.

En consecuencia, la política turística asimila estos procesos y reafirma un carácter más indicativo que obligatorio, lo que se confirma con la aprobación de una nueva Ley Federal de Turismo⁹ a finales de 1992; vale la pena destacar que aunque, todavía, no existe una incorporación explícita de la sustentabilidad en este instrumento jurídico, ni en la política turística consagrada en el Programa Nacional de Modernización del Turismo 1991-1994¹⁰, sí que es posible reconocer una primera y muy clara aproximación al concepto en la mencionada Ley, como se desprende de la lectura de la fracción cuarta del artículo segundo que señala dentro de sus objetos: «IV. Determinar los mecanismos necesarios para la creación, conservación, mejoramiento, protección, promoción y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el equilibrio ecológico y social de los lugares de que se trate».

Por lo que hace al Programa Nacional de Modernización del Turismo ya señalado, las referencias a los temas relacionados con la sostenibilidad son recurrentes, aunque sin una formulación explícita y, a veces, con un uso simplón de los conceptos en torno a la ecología. Así, dentro de las objetivos sectoriales plasmados en este documento se hablaba de «Propiciar el crecimiento sostenido de la actividad turística nacional y lograr una mayor y mejor distribución de sus beneficios en las economías locales donde se genere», así como de «Conservar y desarrollar los atractivos turísticos recreativos, naturales y socioculturales, como parte del patrimonio nacional, respetando la ecología, cultura y tradiciones propias de cada lugar» (Secretaría de Turismo, 1991: 29-30).

A efecto de dar seguimiento al cumplimiento de estos objetivos, en el apartado de coordinación intersectorial se definen como tareas la promoción de la reducción y prevención del deterioro ecológico en los destinos turísticos, así como el impulso a una «Mayor certeza en la toma de decisiones de los prestadores de servicios en el control y prevención de la contaminación y el deterioro ecológico» (Secretaría de Turismo, 1991: 76-77).

Es interesante ver que en el instrumento que se comenta, aparece el señalamiento de que «La normatividad en materia ecológica se ha convertido en un cuello de botella para el desarrollo de proyectos turísticos» y, en consecuencia se establece que se debe «Aplicar la normatividad para el equilibrio ecológico y la protección del ambiente en forma casuística y con criterio de beneficio regional, sin demérito del objetivo original» (Secretaría de Turismo, 1991: 76).

A lo largo del sexenio que concluiría en 1994 es posible observar que, paulatinamente los conceptos objeto de este análisis se van incorporando, en diversos documentos oficiales; dentro de ellos se pueden mencionar el Informe de Labores¹¹ 1992 de la Secretaría de Turismo en donde se apunta la realización de un seminario sobre ecología turismo y cultura que tuvo como propósito el análisis de las conclusiones de la Conferencia de Río.

En el Informe de Labores correspondiente al siguiente año (Secretaría de Turismo, 1993: 50-51) se consigna la realización de un tercer simposio de ecología, turismo y municipio que es el escenario para un pronunciamiento oficial más claro en favor de lo que hoy denominaríamos la variable ambiental de la sostenibilidad pues en su alocución durante la inauguración del foro, el entonces Secretario de Turismo posicionó el lazo indisoluble entre la ecología y el turismo y destacó que «La ecología y el turismo no son un movimiento político. Son significados de vida» (Secretaría de Turismo, 1992b: 11).

El cambio de Administración (diciembre de 1994) supuso la incorporación, ahora sí, con carácter explícito del concepto de la sustentabilidad dentro del discurso oficial de la política turística con gran claridad y —en menor medida— en la actuación pública de los entes turísticos dependientes del gobierno central.

Así, se ha identificado la aparición de la referencia al desarrollo sustentable en el primer informe de labores de la dependencia, correspondiente a 1995, en el que puede leerse lo siguiente:

«La realidad nos obliga a la planeación y desarrollo sustentable de la industria turística, no sólo en aras de la preservación de nuestros recursos patrimoniales, sino también en función de las nuevas tendencias, necesidades y preferencias del turista, el cual ahora busca lo auténtico, lo natural y lo diferente, además de un alto nivel de calidad en los servicios.

Esta realidad lleva a conjugar los esfuerzos turísticos con los de protección del medio ambiente» (Secretaría de Turismo, 1995: 10).

De manera consistente con lo anterior, en la presentación del Programa de Desarrollo del Sector Turismo para el periodo 1995-2000¹² (Secretaría de Turismo) se establece la importancia del «... desarrollo de la actividad con criterios de sustentabilidad y revaloración de la importancia de los recursos ecológicos y culturales hasta hoy limitadamente aprovechados en el Sector Turismo» (Secretaría de Turismo, 1996: 1).

El anterior posicionamiento, es, también, coherente con el diagnóstico del Programa que señala el carácter estratégico de la sustentabilidad para el desarrollo de destinos y regiones, así como una fuente de competitividad, haciendo énfasis en la incorporación paulatina de la integración de las políticas ambientales en la definición de la política turística (Secretaría de Turismo, 1996: 12-13).

Aunque pudiera pensarse que es más bien una referencia anecdótica, llama la atención el que no se hace referencia ni a la Cumbre de la Tierra, ni a la Conferencia Mundial de Turismo Sostenible, ni a la *Carta de Lanzarote*, ni a la Agenda 21 para el Sector de Turismo y Viajes.

A lo largo del sexenio los informes de labores de la Secretaría de Turismo fueron reportando los avances en la ejecución del Programa de Desarrollo del Sector Turismo subrayando la coordinación interinstitucional; destacando una estrecha relación entre competitividad y sustentabilidad; reconociendo la atención a la dimensión social de la sustentabilidad; reportando los avances en la preparación de Estrategia Nacional para el Desarrollo del Turismo Sustentable, así como la realización de un taller sobre indicadores de turismo sustentable (Secretaría de Turismo 1996, 1997, 1998, 1999).

Es conveniente tener presente que en la parte final de esta fase, con el propósito de dar contenido a la agenda de la casi recién constituida Asociación de Estados del Caribe, México impulsa y logra un consenso para crear la Zona de Desarrollo Turístico Sustentable del Caribe, la que, a tono con las capacidades locales, en realidad acaba siendo, básicamente, un membrete.

Por otro lado, vale la pena destacar —como ya se aprecia en algunas líneas del último de los informes de labores reseñados—, que en la parte final de la Administración 1994-2000 se realiza un amplio esfuerzo para crear un programa, ahora sí, específico para impulsar la construcción de un modelo de desarrollo turístico sustentable en el país, al que se denomina Política y Estrategia Nacional para el Desarrollo Turístico Sustentable (Secretaría de Turismo, 2000).

De acuerdo con lo mencionado en el documento de presentación, dicha política¹³ impulsada por la Secretaría de Turismo con la participación de otras agencias gubernamentales y con los sectores privado y social busca «definir lineamientos, directrices, políticas específicas y una estrategia, a efecto de sentar las bases para transformar el esquema de desarrollo del sector y permitir el tránsito hacia la sustentabilidad» (Secretaría de Turismo, 2000: 2) y su objetivo general era:

«Promover un desarrollo turístico que concilie, equilibre y fomente la equidad social, la sustentabilidad natural y la rentabilidad de la inversión pública, privada y social, con el objeto de satisfacer las necesidades actuales de las regiones anfitrionas, de los inversionistas turísticos, de los prestadores de servicios turísticos y de los turistas, con el fin de proteger, fortalecer y garantizar las oportunidades de desarrollo en el futuro» (Secretaría de Turismo, 2000: 16).

Asimismo, estaba conformada por seis *Políticas de Desarrollo Turístico Sustentable*

- Planeación del desarrollo sectorial y de destino.
- Planeación del uso de suelo.
- Desarrollo de infraestructura.
- Desarrollo de proyectos turísticos.
- Operación de facilidades turísticas.
- Servicios de apoyo al turismo.

Adicionalmente, se establecieron seis líneas para la operatividad de dichas *Políticas*

- Educación, capacitación y cultura.
- Certificación.
- Medición, investigación y evaluación.
- Participación social.
- Recuperación y preservación ecológica.
- Simplificación, financiamiento y estímulos fiscales.

En un claro contrapunto al tono meramente discursivo de la política turística en torno a la sustentabilidad, es oportuno apuntar que en esta segunda fase, se mantuvo un desarrollo, por demás significativo,

del marco legal y regulatorio ambiental. Como señalan Masri y Robles (1997) aunque en 1983 ya había una Ley Federal de Protección al Medio Ambiente, en 1988 se promulga una nueva Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente que sería fortalecida con una reforma hecha en 1993 que dio pie a la creación de seis reglamentos, entre los que se incluían los de impacto ambiental; residuos peligrosos; prevención y control de la contaminación de aguas; y prevención y control de mares por desechos y otras materias.

En un último apunte a esta sección se destaca la publicación de obras académicas sobre la sustentabilidad y el turismo mexicano a finales de la década de los noventa del siglo pasado, la ya citada de Masri y Robles (1997) y la de Jiménez (1998), aunque en ambos casos no se elabora una crítica del acompañamiento de la política turística al tema.

Valoración

Como se ha descrito, la apropiación del discurso de la sustentabilidad en la política turística es total conforme pasan los años de esta fase, y si bien se vuelve una presencia perenne y se afina su formulación, el discurso sigue siendo solo eso, un discurso, pues la Secretaría de Turismo no cuenta –o al menos en ese momento no contaba– con capacidad real de ejecución. Así, llama más la atención no lo que se reporta, sistemáticamente y de manera anual, sino lo que no se reporta, es decir hay una absoluta falta de contenido que acompañe con claridad las formulaciones estratégicas.

Independientemente de que se puede reconocer un aporte positivo en la mencionada *Política y Estrategia Nacional para el Desarrollo Turístico Sustentable*, que sin duda tiene sus méritos y responde a un trabajo con ciertas bases metodológicas y un proceso de consulta intersectorial y con las autoridades turísticas de entidades federativas, la propuesta tiene severas deficiencias conceptuales como por ejemplo el privilegiar el *desarrollo de productos de turismo sustentable*, desconociendo que la sustentabilidad es una condición deseable para el conjunto de la oferta turística y no un objeto de consumo, o el impulso al diseño de planes maestros de desarrollo turístico con la participación activa del sector público, el privado y el social, ignorando las limitadas capacidades legales y técnicas de la intervención del sector gubernamental en estos procesos propios del sector privado.

No obstante lo anterior, las mayores limitaciones de esta formulación se sitúan en el terreno de lo político pues quienes eran responsables de su concepción y eventual implementación ignoraron dos aspectos fundamentales e íntimamente vinculados: en primer término la conclusión del tiempo de su encargo gubernamental –la iniciativa se presentó el 27 de septiembre de 2000, unos pocos días antes del término del sexenio y en ese momento ya había un Presidente electo emanado de un partido de oposición– y, más crítico aún, la evidente necesidad de concretar un respaldo social y empresarial a la iniciativa, pues luego del fin de su gestión, no hubo ninguna voz que reclamará la conveniencia estratégica de su continuidad.

Una vez más se señala que la distancia entre el discurso y la capacidad –incapacidad, en realidad– de su aplicación en el mundo real se relaciona en buena medida por la insuficiencia de los instrumentos para el aterrizaje de la política turística.

3. Fase de consolidación (2000-2015).

El telón de fondo de este periodo es un país que vive, por vez primera en su historia reciente, una alternancia en el poder con la llegada de la oposición al poder presidencial, y aunque los retos derivados de la inequidad y la pobreza se mantenían, también por vez primera desde 1970, en un inicio de sexenio no se produjeron graves crisis macroeconómicas.

Es por demás evidente, a estas alturas, que la sustentabilidad no es un opción, sino una condición inexcusable para avanzar en el desarrollo turístico; en consecuencia, desde la perspectiva de la formulación de la política turística se le da un lugar privilegiado definiéndose como propósitos estratégicos del Programa Nacional de Turismo 2001-2006 (Secretaría de Turismo, 2001) el impulso a cuatro ejes estratégicos, expresados como resultados o áreas de efectividad a alcanzar, uno de los cuáles, es precisamente el del tema que nos ocupa. Los ejes definidos fueron:

- Hacer del turismo una prioridad nacional.
- Tener turistas totalmente satisfechos.
- Mantener destinos sustentables.
- Contar con empresas turísticas competitivas.

A diferencia de las formulaciones anteriores, en esta ocasión sí se trazaron caminos concretos para aterrizar el planteamiento estratégico, destacándose la identificación de cuatro objetivos sectoriales alineados con el eje de *Mantener destinos sustentables*, mismos que establecían lo siguiente:

- Apoyar el desarrollo turístico municipal y estatal.
- Propiciar el desarrollo sustentable del turismo.
- Fomentar la oferta turística.
- Favorecer la dotación de infraestructura en apoyo al turismo.

Derivado del segundo objetivo y en reconocimiento al hecho de que los destinos turísticos mexicanos enfrentaban problemas ambientales y sociales, así como un crecimiento urbano desordenado, deterioro ecológico y pérdida de identidad cultural, se determinó la construcción y operación de la Agenda 21 para el Turismo Mexicano, de manera coordinada con la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales –Semarnat– en la que se fijaban siete estrategias y acciones (Secretaría de Turismo, 2002):

- 1) Implantación de la Agenda 21 local para municipios turísticos.
- 2) Sistema de indicadores de sustentabilidad para el turismo.
- 3) Promoción de mejores prácticas ambientales en empresas y destinos turísticos.
- 4) Programa de incentivos a la actividad turística sustentable.
- 5) Programa de capacitación y transferencia de tecnología
- 6) El ordenamiento ecológico del territorio como base de un desarrollo turístico integral.
- 7) El ecoturismo como clave para el desarrollo de un turismo en áreas naturales protegidas.

El cambio de la Administración federal trajo consigo la actualización del Programa Sectorial para el periodo 2007-2012 en el que se plantearon seis estrategias generales para el sector, una de las cuales era:

«Mejorar sustancialmente la competitividad y diversificación de la oferta turística nacional, garantizando un desarrollo turístico sustentable y el ordenamiento territorial integral. Orientar los esfuerzos de la política turística y de las actividades de las entidades públicas del gobierno federal que incidan directa o indirectamente en el desarrollo del turismo hacia la competitividad nacional e internacional de las empresas, productos y atractivos turísticos del país, en un marco de sustentabilidad económica y social en coordinación con el sector privado» (Secretaría de Turismo, 2007: 16).

Con ello, la sustentabilidad se mantenía –al menos, aparentemente– como una premisa de la política turística del gobierno. No obstante lo anterior, en la definición de los ocho objetivos del Programa no se definió ninguno, de manera específica, para el tema de la sustentabilidad turística.

No deja de ser emblemático de las prácticas de la política mexicana, que si bien la Agenda 21 para el turismo Mexicano trascendió el gobierno 2000-2006, al cambio de titular de la dependencia a la mitad del periodo 2006-2012 la iniciativa se diluyó y se le cambió el nombre sin que en realidad se fortaleciera la estrategia.

Prueba de lo anterior es la mención tangencial de los resultados del programa en el último informe de labores de dicho gobierno en el que, escuetamente, se apunta que «el Programa de Turismo Sustentable en México llevó a cabo las siguientes estrategias: monitoreo de la sustentabilidad turística, Agenda Intersectorial de Sustentabilidad y la promoción de mejores prácticas ambientales en empresas y destinos» (Presidencia de la República, 2012: 314).

Al cambio de la Administración para el periodo 2012-2018 se mantuvo la atención en el impulso a la sustentabilidad en materia turística. De manera inicial, el Presidente de la República al dar a conocer la *Política Nacional Turística* en febrero de 2013, que incluye cuatro ejes estratégicas señaló que el cuarto de estos se refiere a la sustentabilidad y al beneficio social y que para ello «Vamos a crear los instrumentos para que el turismo en México sea una industria limpia. Una industria que cuide y preserve nuestro gran patrimonio cultural, histórico y natural. Igualmente, dedicaremos esfuerzos para que los ingresos que genere el turismo sean fuente, también, fundamentalmente de bienestar social» (Presidencia de la República, 2015).

A este discurso le siguió el nuevo Programa Sectorial de Turismo 2013-2018 (Secretaría de Turismo, 2013: 30-31) que en su diagnóstico se hace una reflexión sobre los retos de la sustentabilidad en la gestión del turismo, tanto desde el punto de vista de los patrones de consumo como los de desarrollo de los destinos, reconociendo las afectaciones producto del turismo masivo, particularmente en lo que se refiere a los centros de playa. De igual forma se incorporan las tres dimensiones tradicionales de la

sostenibilidad, aunque sigue pareciendo más clara la atención al componente ambiental, aunque se observan declaraciones sobre la *sustentabilidad social* y la *sustentabilidad económica*.

Una vez más y al menos en el nivel conceptual se asume que la sostenibilidad es más un asunto de cambio de paradigma que de regulación extrema, con una corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno

Independientemente de las dudas que quedan sobre algunos de los puntos antes mencionados, es relevante que se dedique un espacio amplio para la reflexión del tema. Adicionalmente, en el mismo instrumento se define un gran objetivo en la materia que sería apoyado por la puesta en marcha de cinco estrategias como se señala a continuación (Secretaría de Turismo, 2013):

Objetivo 5. Fomentar el desarrollo sustentable de los destinos turísticos y ampliar los beneficios sociales y económicos de las comunidades receptoras.

- Estrategia 5.1. Identificar la vocación y el potencial del capital natural y cultural mediante el ordenamiento turístico del territorio.
- Estrategia 5.2. Diseñar instrumentos con criterios de sustentabilidad para dirigir al sector turístico hacia una industria limpia y resiliente (sic) al cambio climático.
- Estrategia 5.3. Fortalecer la contribución del turismo a la conservación del patrimonio nacional y a su uso sustentable.
- Estrategia 5.4. Promover una distribución amplia y justa de los beneficios económicos y sociales del turismo en las comunidades receptoras.
- Estrategia 5.5. Crear instrumentos para que el turismo sea una actividad incluyente que brinde oportunidades para que más mexicanos viajen.

Valoración

En este caso separamos este proceso en dos partes: por un lado lo que corresponde al periodo 2000-2012 y, por el otro, lo tocante al lapso 2012-2015. Con relación al primer periodo, como ya lo habíamos adelantado hace algún tiempo consideramos que los resultados fueron más bien limitados, con todo y que el programa trascendió el sexenio 2000-2006 pues las Agendas 21 «no se han logrado convertir en hilo conductor de la actuación de Administraciones centrales y locales, ni de las empresas y por supuesto tampoco de las propias comunidades residentes» (Madrid, 2014: 148).

Asimismo, en virtud de que los recurrentes cambios de funcionarios de la Secretaría de Turismo en la segunda mitad del sexenio 2006-2012 condujo a un abandono de los trabajos de la Agenda 21 para el turismo mexicano y «... en virtud de no haberse construido con una verdadera participación local, esta ausencia no ha sido relevante. No deja de ser emblemático que [...] no se consigne ninguna acción, ni se dé cuenta de la asignación de algún presupuesto, para atender las deficiencias identificadas» (Madrid, 2014: 148).

En el mismo orden de ideas, coincidimos con lo señalado por Vargas *et ál.* (2011) quienes al analizar el efecto de la operación del reconocimiento denominado Programa Nacional de Auditoría Ambiental ubicaron 388 empresas turísticas, lo que es una cifra muy pequeña en función del universo existente. En la misma lógica se encuentra el hallazgo de Martínez, Ruiz y Valladares (2009) que, estudiando los efectos de la Agenda 21 en un destino mexicano –Rosarito, cuyo Comité local se instaló en 2003–, concluyeron que «Los resultados evidencian carencias importantes en aspectos fundamentales del área de medio ambiente y turismo. El área que se encuentra en mejor condición es desarrollo urbano» Martínez, Ruiz y Valladares (2009: 9).

4. Conclusiones

Como se fue apuntando en las valoraciones de las distintas fases, es notable la *carta de naturalización* que ha tomado la sustentabilidad por lo que se refiere a la política turística mexicana. La aparición del paradigma de la sustentabilidad es, incluso, anticipado desde los primeros años de la década de los setenta del siglo pasado –especialmente en lo ambiental– y conforme ha transcurrido el tiempo su uso como parte cotidiana del discurso de dicha política es, completamente, parte de la normalidad.

Como producto de este trabajo inicial de aproximación a la identificación y análisis de la evolución de las políticas públicas tendientes a impulsar la sostenibilidad del desarrollo turístico, se ha determinado la existencia de tres periodos o fases, claramente identificables: una fase embrionaria ubicada en el lapso comprendido entre los años 1970-1990; una fase formativa que comprende de 1990 a 2000, y,

finalmente, lo que se esperaba pudiera considerarse como una fase de consolidación (2000-2015), o al menos de transición hacia la consolidación.

No obstante lo anterior, y reconociendo que hay también algunos avances en prácticas sustentables en la operación turística –con frecuencia más bien relacionadas con el cumplimiento de leyes y normas genéricas en materia ambiental–, los resultados tangibles de la implantación de la sustentabilidad como parte del modelo de desarrollo turístico del país, aún están por verse. Especialmente, aquellos que pudieran ser reconocidos como producto de una clara iniciativa gubernamental, en el marco de las definiciones de la política turística del país. Es cierto, en todo caso, que la apertura de nuevos negocios, especialmente los de grandes dimensiones, localizados en zonas de litoral o, los que no teniendo una envergadura considerable, pero se localizan en áreas naturales protegidas y en su entorno, son sujetos del cumplimiento de una amplia e, incluso, tortuosa legislación y normatividad ambiental. En contraparte, sin embargo el reto inmediato, probablemente, se sitúe más en el terreno de resolver aquello que ya se encuentra en funcionamiento.

Un factor a tomar en cuenta que contribuye a la explicación de los magros resultados es el de la falta de continuidad en los programas turísticos gubernamentales. La experiencia personal del seguimiento de la política turística mexicana en los últimos 35 años induce a pensar que son excepcionales los casos en que los planes y programas logran una verdadera trascendencia, pues al parecer el frecuente cambio de los equipos de gobierno al frente de la dependencia cabeza del Sector Turismo –Secretaría de Turismo–, conlleva la búsqueda sistemática de dejar una impronta personal, aunque esta sea fugaz. En este sentido se apunta que en sus cuarenta años de existencia el tiempo promedio de duración de un titular de esta dependencia es menor al de la mitad de un sexenio.

En este orden de ideas se deben resaltar, adicionalmente, dos importantes aspectos que, pareciera, también revelan la obtención de los limitados resultados ya mencionados. En este sentido, en primer término se debe destacar que no obstante que hay un amplio marco legal para la operación turística y que los planificadores del desarrollo económico, incluyendo –por supuesto– el aspecto turístico, está dispuesta como parte del mandato constitucional, derivado de lo cual cada sexenio se formula un programa de desarrollo sectorial de cumplimiento obligatorio para el gobierno federal y con carácter de indicativo para los gobiernos locales y los sectores privado y social, en la práctica, ante la limitada disponibilidad de instrumentos con que se cuenta en la esfera de actuación de la política *intrasectorial* para poder aterrizar las disposiciones de los programas sectoriales e inducir la actuación de los particulares, las disposiciones establecidas en la política turística –que en buena medida es compendiada en dicho programa sectorial– acaban siendo una referencia que se queda en el ámbito de la retórica del discurso político y esto en el mejor de los casos, pues no es extraño que ni siquiera logre su internalización ante los recurrentes cambios de funcionarios que ya han sido mencionados. Por otro lado, y probablemente sin una total desvinculación del enunciado anterior, la experiencia mexicana para demostrar que hay una incapacidad de la autoridad para construir consensos de largo plazo con los actores del sector turístico y con los habitantes de las comunidades receptoras; estos dos públicos, en nuestra opinión, deberían ser los garantes de la permanencia en el tiempo de una visión consensuada y de los elementos que se deberían articular para su adecuada consecución.

Una consideración más, y que no parece menor, es que la presencia del turismo como actividad vital para el país es superflua y, en buena medida se limita, como recurrentemente se ha mencionado en este capítulo al referirnos al terreno de la sostenibilidad, a una presencia en el discurso político. En contraposición, el discurso en torno a la preservación de los recursos naturales parece más articulado y con mayores soportes, trayendo como consecuencia que, con frecuencia, las medidas de protección ambiental son favorecidas en detrimento de las visiones de una sustentabilidad integrada en un balance entre sus tres dimensiones.

La propia realidad del país supone también un reto formidable para asegurar un desarrollo turístico sostenible de largo plazo. Desafortunadamente, en pleno siglo XXI, de acuerdo con el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (2015) en México existen 55.3 millones de personas que viven en pobreza (46.2% del total de la población) y cerca de 11.4 millones de ellos lo hacen en condiciones de pobreza extrema. Es claro, por ejemplo, que cualquier persona podría entender el daño que causa la deforestación, sin embargo, el campesino que no tiene alternativas económicas y que, probablemente es uno de los cinco millones de analfabetas que persisten en el país, seguirá vendiendo leña como la única opción que conoce para procurar su diaria subsistencia.

De manera adicional y aunque se han identificado algunos trabajos académicos al respecto, parece que hay un campo abierto para profundizar en un acercamiento a los resultados de la implementación de las políticas turísticas en favor de la sostenibilidad de la actividad turística en México. Aunque se

debe decir que sería deseable contar con literatura al respecto, para desarrollar la exposición de casos de éxito relacionados con la implantación de un modelo de desarrollo turístico sustentable es necesario construirlos, primero y luego documentarlos.

Finalmente, se menciona que no parece haber, al menos con una clara visibilidad, un reconocimiento en los documentos e instrumentos vigentes de la política turística mexicana que, de manera explícita, recupere las recomendaciones contenidas en la Carta de Lanzarote.

Bibliografía

Arnaiz, S. y A. Dachary.

2008. Cancún del auge turístico a la crisis ambiental. Paper presentado en el Decimo Encuentro Internacional Humboldt. Rosario, Argentina: 13-17. Disponible en <http://elistas.egrupos.net/lista/encuentrohumboldt/archivo/indice/2481/msg/2538/> [29.08.2015].

1994. "Cancún: los impactos del turismo". *Ciudades* 24: 60-63.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social

2015. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx [29.08.2015].

Córdoba y Ordóñez, J. y A. García de Fuentes.

2003. "Turismo, globalización y medio ambiente en el Caribe mexicano". *Investigaciones Geográficas*, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM, (52): 117-136.

Espinosa-Coria, H.

2013. "El origen del proyecto turístico Cancún, México. Una valoración de sus objetivos iniciales a 42 años de su nacimiento". En *Revista LiminaR*. Estudios Sociales y Humanísticos, 11 (1): 154-167.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo

2010. *Fonatur 35 años. Una historia narrada por sus fundadores y protagonistas*. México, D.F.: Fonatur.

García de Fuentes, A.

1979. *Cancún: turismo y subdesarrollo regional*. México, D.F.: UNAM.

García, H.

2009. "Turismo y planeación urbano-ambiental en el corredor Cancún-Tulum". *Topofilia*: Revista de Arquitectura, Urbanismo y Ciencias Sociales. I (3). Sin páginas. Disponible en <http://148.228.173.140/topofiliaNew/assets/coloquio09garciazamora.pdf> [29.08.2015].

Hiernaux Nicolás, D.

1999. "Cancún Bliss" en Judd, D. R. y S. S. Fainstein (Eds.), *The Tourist City*, New Haven CT: Yale University Press.

Infratur.

1971. *Evaluación económica del proyecto Cancún*. México, D.F.: Banco de México.

Jiménez Martínez, A.

1998. *Desarrollo turístico y sustentabilidad: el caso de México*. México, D.F.: Porrúa.

Madrid Flores, F.

2014. La gobernanza turística = Destinos exitosos. Huixquilucan, Estado de México: Universidad Anáhuac. Disponible en <http://pegaso.anahuac.mx/accesoabierto/publicaciones.php?Tab=Escuela&Universidad=1&Escuela=3&CCentr=4> [31.08.2015]

Martínez Moreno, O., J. Ruiz Andrade y L. Valladares Icedo.

2009. "Las particularidades de la Agenda 21 para el Turismo Mexicano. Un análisis de la aplicación del sistema de indicadores de sustentabilidad en el municipio de Playas de Rosarito", B.C. México. En *Gestión Turística* 12: 9-29.

Masri de Achar, S. y L. Robles Ponce.

1997. *La industria turística: hacia la sustentabilidad*. México, D.F.: Editorial Diana. Presidencia de la República

2015. Discurso del Presidente de la República en ocasión de la presentación de la *Política Nacional Turística*. 13 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/presentacion-de-la-politica-nacional-turistica/> [31.08.2015].

2012. Sexto Informe de Gobierno. México, D.F.: Presidencia de la República.

Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (Profepa)

2015. http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1164/1/mx.wap/nuestra_historia_.html [28.08.2015].

Secretaría de Turismo

2013. *Programa Sectorial de Turismo 2013-2018*. México, D.F.: Sectur.
2007. *Programa Sectorial de Turismo 2007-2012*. México, D.F.: Sectur.
2002. *Agenda 21 para el Turismo Mexicano: Un marco de acción para el desarrollo sustentable de la actividad turística*. México, D.F.: Sectur.
2001. *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*. México, D.F.: Sectur.
2000. *Política y Estrategia Nacional para el Desarrollo Turístico Sustentable*. México, D.F.: Sectur.
1999. *Informe de Labores*. México, D.F.: Sectur.
1998. *Informe de Labores*. México, D.F.: Sectur.
1997. *Informe de Labores*. México, D.F.: Sectur.
1996. *Informe de Labores*. México, D.F.: Sectur.
- 1992a. *Informe de Labores*. México, D.F.: Sectur.
- 1992b. *Turismo y Ecología. Las nuevas tendencias del mercado de viajes*. México, D.F.: Sectur.
1991. *Programa Nacional de Modernización de Turismo 1991-1994*. México, D.F.: Sectur.
1984. *Programa Nacional de Turismo 1984-1988*. México, D.F.: Sectur.
1983. *Informe de Labores*. México, D.F.: Sectur.
1982. *Reunión de Evaluación de Política Turística*. México, D.F.: Sectur.
1976. *Informe de Labores 1970-1976*. México, D.F.: Sectur.
- Sosa Ferreira, A. y A. Jiménez Martínez.
2012. "La política turística en Cancún (México) como destino turístico maduro, ¿renovar o replicar?" En J. Vera Rebollo e I. Rodríguez Sánchez (Eds.). *Renovación y reestructuración de destinos turísticos en áreas costeras. Marco de análisis, procesos, instrumentos y realidades*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Torres, R.
2002. "Cancun's tourism development from a Fordist spectrum of analysis". *Tourist Studies* 2 (1): 87-116.
- Torres, R. y J. Momsen.
2005. "Planned Tourism Development in Quintana Roo, Mexico: Engine for Regional Development or Prescription for Inequitable Growth?" *Current Issues in Tourism* 8 (4): 259-285.
- Vargas Martínez, E. M. Castillo Nechar y F. Viesca González.
2013. "Ending a Touristic Destination in Four Decades: Cancun's Creation, Peak and Agony" En *International Journal of Humanities and Social Science* 3 (8) [número especial].
- Vargas Martínez, E., L. Zizumbo, F. Viesca y R. Serrano.
2011. "Gestión ambiental en el sector turístico mexicano. Efectos de la regulación en el desempeño hotelero". *Cuadernos de Administración* 24 (42): 183-204.
- Wiese, P.
2000. *Impacto medioambiental del desarrollo turístico e industrial*. Un Caso de Estudio: Cancún, Quintana Roo, México. Medio ambiente y desarrollo en regiones costeras e islas pequeñas. México: Unesco. Un resumen está disponible en http://www.unesco.org/csi/wise/cancun1_s.htm [29.08.2015].

Notas

- ¹ En México y algunos otros países latinoamericanos es común hablar de manera primordial de la sustentabilidad, más que de la sostenibilidad, sin que se identifiquen diferencias conceptuales entre ambas palabras. En este texto se utilizan de manera indistinta ambas denominaciones.
- ² En nuestra opinión y producto de la observación de la evolución de la actividad turística mexicana en los últimos 35 años, la política turística puede caracterizarse de dos formas: por un lado, está la política turística *intrasectorial*, es decir, aquella que es formulada e implementada desde las competencias directas de las agencias gubernamentales del turismo, y la política turística *intersecretarial*, que es aquella que, atendiendo la naturaleza transversal del turismo está distribuida entre diferentes entes gubernamentales que de origen no fueron concebidos para tener una actuación turística. En este caso nos referimos a la política turística *intrasectorial*.
- ³ En el Diario Oficial de la Federación –órgano informativo oficial del Estado mexicano– de fecha 11 de julio de 1929 se publicó el Acuerdo para la creación de la Comisión Pro-Turismo, primer organismo público con competencias en la materia turística.
- ⁴ Conviene recordar que en México no existen ministerios y que el equivalente son las secretarías de Estado.
- ⁵ Es usual que en México se equipare planeación con planificación o planeamiento.
- ⁶ Información confirmada en entrevista personal con el cronista de Cancún, Fernando Martí Brito el 24 de agosto de 2015.

- ⁷ Nos referimos el documento denominado Evaluación Económica del proyecto Cancún que fue discutido y aprobado en la primera sesión del Comité Técnico de Infratur (Fondo de Promoción e Infraestructura Turística) –uno de los mecanismos que constituyó el banco central para el impulso directo al turismo a través de promoción y realización de obras de infraestructura–.
- ⁸ La facultad explícita del Congreso para legislar en materia turística no se concretaría sino hasta el año 2003.
- ⁹ Ley Federal de Turismo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1992
- ¹⁰ Este instrumento se publicó tardíamente pues el sexenio al que corresponde empezó en 1988.
- ¹¹ Conforme el marco legal mexicano, el Titular del poder ejecutivo debe rendir un informe anual, por escrito, al Congreso de la Unión cada año el 1 de septiembre; de igual manera, las dependencias de la Administración Pública Federal deben hacer lo mismo.
- ¹² En realidad, aunque el Programa corresponde al sexenio que inició a finales de 1994, el documento se publicó hasta 1996.
- ¹³ Sorprende, y sorprende mucho que en el texto en que se publica esta iniciativa se señala que «Y de acuerdo a las reformas a la Ley Federal de Turismo misma que en su artículo 2º señala como objeto general de ésta al turismo sustentable; y al artículo 3º en el que se define al turismo sustentable (...) se desprenden los siguientes principios, objetivos y políticas de sustentabilidad que deberán orientar el desarrollo turístico nacional, de acuerdo a los siguientes...». La razón de la sorpresa es que esto no es cierto, pues la citada Ley no fue objeto de estas modificaciones. Si bien esta Ley fue abrogada en 2009, el último texto disponible en el sitio de internet de la Cámara de Diputados no da cuenta de que se hayan dado estas incorporaciones.

Recibido: 01/09/2015
Reenviado: 07/09/2015
Aceptado: 27/10/2015
Sometido a evaluación por pares anónimos